

生态环境损害赔偿磋商的性质辨识与制度塑造

李兴宇

摘 要: 生态环境损害赔偿磋商制度以平等、协商为理念, 通过政府实体与责任方的交往对话, 促进损害评估量化及修复方案的达成。目前我国生态环境损害赔偿磋商制度在政府索赔依据、赔偿磋商性质、赔偿磋商程序规则等方面均无明确的规范指引。建议以环境权 (环境利益) 理论作为政府索赔依据和理论基础, 以避免自然资源国家所有权理论带来的诸多漏洞和矛盾; 在“制度目的一性质界定”的逻辑思路下, 损害赔偿磋商行为界定为民事行为更为妥当; 同时应对合作评估、权利处分、赔偿协议司法确认与执行监督等规则进行完善, 以此确保生态环境损害赔偿磋商成果的有效转化。

关键词: 索赔基础; 磋商性质; 民事行为; 合作评估; 司法确认

中图分类号: D922.680.1 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2019)04-0044-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.04.005

2017 年, 在试点工作的基础上, 中共中央办公厅、国务院办公厅审议通过了《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》), 其重要内容之一即为构建生态环境损害赔偿磋商制度。生态环境损害赔偿磋商制度, 旨在单一的诉讼途径之外, 为赔偿权利人与赔偿义务人提供自愿磋商的机制, 从而对损害事实评估与量化、修复目标/方案以及修复启动时间/期限等事项达成一致的解决方案, 及时修复受损的生态环境。2019 年最高人民法院出台《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定 (试行)》(以下简称《若干规定》), 明确了将磋商程序作为生态环境损害赔偿诉讼的前置程序, 以充分发挥生态环境损害赔偿磋商的制度优势。这样一种基于协商、合作的规则设计, 有利于生态环境损害赔偿工作的顺利开展和实施, 但语焉不详的制度文本却给实践操作带来诸多困惑。目前《改革方案》《若干规定》仅规定了赔偿权利人与责任方的损害赔偿磋商范围 (损害事实和程度、修复启动时间、赔偿责任承担方式等), 在政府索赔基础、损害赔偿磋商性质、损害赔偿磋商程序规则等方面, 均缺乏明确的法律指引。索赔基础是生态环境损害赔偿磋商制度中最基本的理论问题, 其直接决定了磋商行为性质的界定, 而该两者又是具体磋商谈判规则设置的先决条件, 制约着损害赔偿磋商制度实施的法律效果, 三者环环相扣, 逐层递进。不同的理论基础、性质界定将会导向不同的制度设计与法律实效。本文尝试理清生态环境损害赔偿磋商制度的理论基础和各项内容要素, 以期生态环境修复法律责任追究创建必要的法律适用方法与空间。

一、损害赔偿磋商的性质辨识

索赔基础与磋商性质是生态环境损害赔偿磋商制度中的基本理论问题, 唯此前提之下, 才能准

基金项目: 重庆市科研创新项目“环境民事公益诉讼裁判执行问题研究”(CYB18147); 西南政法大学科研创新项目“生态环境损害赔偿责任主体问题研究”(XZXS-006); 西南政法大学西部生态法研究中心专项课题“环境公益诉讼的理论和实践问题研究”(XB2017001)

作者简介: 李兴宇, 西南政法大学博士研究生, 西部生态法研究中心研究人员 (重庆 401120)

确定具体磋商谈判的内容、方法和步骤。本文对生态环境损害赔偿磋商制度的探讨便从梳理索赔基础理论与磋商行为性质的各类观点开始。

（一）政府索赔基础理论对照

1. 自然资源国家所有权。关于自然资源国家所有权的内涵界定，目前仍存有较多争议，主要观点包括旧国家所有权说、新国家所有权说、公权说、规制说、资格说、所有制说等^[1]。暂且撇开对“自然资源国家所有权”内涵精准定义的探求，目前理论界能够达成的共识是，自然资源国家所有权具有一定的公法属性，不同于私主体的所有权。以自然资源国家所有权作为政府生态环境损害赔偿基础的主要思路是，依据宪法和物权法等法律规范将自然资源物化为财产，国家是自然资源国家所有权的权利主体，国家授权政府行使自然资源国家所有权；在发生生态环境损害的情况下，政府代表国家进行具体的磋商索赔。同时，自然资源国家所有权的权能具有特殊性，对自然资源的使用和处分等必须考虑公共利益。《改革方案》的出台，旨在弥补我国生态环境损害赔偿制度方面的缺失。目前我国针对矿藏、水流等自然资源的损害，缺乏具体索赔主体的规定，故《改革方案》赋予省级、市地级政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人，在自然资源遭受损害时提起索赔。据此，部分学者在解读该文件时指出，政府应以自然资源国家所有权为理论基础，对赔偿义务人提出索赔主张，政府可以选择通过损害赔偿磋商程序或者诉讼手段来实现自己的请求或诉求^[2]。

2. 环境权（环境利益）理论。环境权理论一直是环境法学科的焦点式议题。尽管关于环境权理论已有诸多讨论，但其性质和内容究竟为何，并不清晰。质疑环境权理论的理由，主要集中于该理论过于抽象，权利主体和客体不确定、权利内容模糊和冲突等，进而难以进行权利类型化或司法化。有鉴于此，学界提出了环境利益理论。其基本思路是，尽管环境权概念的周延表达或有待理论上进一步廓清，但环境权所包含的公民环境利益属性却是可以证成的。就国家而言，国家环境公权力源自于人民权利的让渡，国家机关的环境公权力在本质上是一种义务，这项义务源自于国家与公民之间的“社会契约”或“公共委托”^[3]。换句话说，国家的环境公共权力是由国家环境公共义务决定的，其有保护公民环境利益的国家义务，政府作为国家权力的代表接受全民委托，从而负有公共环境利益保护的职责^{[4] (P70)}。可见，环境利益理论与环境权理论在逻辑进路上是一致的，都旨在强调公民环境权（环境利益）衍生出政府公共环境利益保护职责，强调政府保护改善环境质量、维护生态环境功能的义务性。但环境利益论将环境利益作为一种新型的利益形态，避免了对环境权性质、内容等问题的诘难，从事实上确立了环境利益的法律保护地位^[5]。据此，有学者从环境权（环境利益）理论角度进行解读，认为生态环境权益并不为国家垄断所有，而是由全体公民共有，政府作为受托人接受全民委托，与之形成一种公共信托关系，对生态环境进行管理和维护，并对全民负责。在这一委托过程中，全体公民也将自己所有的诉权一并委托给国家，在出现生态环境污染或破坏行为时，政府有义务为保护公共环境利益不受损害而与责任人进行磋商、沟通或提起索赔诉讼。相比于自然资源国家所有权视角，公共信托理论更加强调政府的法定责任，避免其将自然资源视为国家的垄断财产，从而以公共环境利益保护视角强化了政府主体的履责意识^[6]。

（二）磋商行为性质观点胪列

基于政府索赔理论基础认知的差异性，以致磋商行为性质的判断也呈现出多元化的界定样态。总结起来，目前主要有以下观点：

1. 基于“自然资源国家所有权”的民事行为。在以自然资源国家所有权为政府索赔基础的观点中，大致可划分出两种主张：一种主张认为，从性质上来看，磋商索赔属于政府代表国家对自身权利受损情况进行赔偿磋商的民事行为；若磋商不成，政府代表国家向赔偿义务人提起的生态环境

损害赔偿诉讼,本质上属于民事私益诉讼,或称为国家利益诉讼^①。也有学者指出,生态环境损害磋商索赔虽是基于私权受到侵害而产生的民事损害赔偿请求权,但此权利要受自然资源国家所有权公法上权能限制,即必须维护全民利益^[7]。另一种主张,则主要从自然资源国家所有权基本属性出发,采用双阶构造说的观点,认为赔偿磋商既是政府行使其基于“前阶公法”阶段享有的环境行政权,又是政府代表国家行使其基于自然资源国家所有权“后阶私法”阶段享有的侵权损害赔偿请求权。在此,政府实际具有双重身份,其既可以基于行政管理者身份对责任人进行行政处理,又可以基于国家所有权代表身份主张侵权损害赔偿^[8]。

2. 基于“公共环境利益保护职责”的民事行为。以环境权(环境利益)理论为索赔基础的观点中,关于政府在磋商索赔活动中引入“赔偿”责任是否会导致行政机关的行为性质发生改变,存在分歧。有学者直接从“赔偿”责任的法律属性角度出发,来探讨政府磋商行为的性质,认为尽管生态环境损害涉及公法问题,但由于“赔偿”是民事责任的承担方式,故其本质仍为民事行为。若强行将磋商行为认定为行政行为,将导致“民事赔偿责任”与“行政惩戒责任”概念的混淆^[9]。生态环境损害赔偿责任的实质是损害填补,赔偿权利人是以其民事主体角色而非行政管理角色进行具体的索赔磋商事务,虽然实现法律责任的手段具有公、私法混合的性质,但本质仍归于民事责任范畴,据此可认定磋商行为的民事属性^[5]。

3. 基于契约或协作的行政行为。针对上述将赔偿磋商定性为民事行为的观点,有学者指出,这种解读是对赔偿磋商目的与手段关系的认知偏差,没有真实地反映赔偿磋商行为中所蕴含的公权行政属性。应将损害赔偿磋商过程划分三个阶段,磋商会议前期过程以政府职权为主导,属于行政执法过程的延续;磋商会议期间则以民法(合同法)的契约精神和意思自治原则为指导,营造出一种公私转换表象;最后,在磋商协议执行阶段,行政公权力又恢复其主导和垄断的“面容”^[10]。据此,损害赔偿磋商不过是选择借助了原属私法领域常用之磋商手段与责任人进行法定范围内的平等协商。“行政私法”仅外观上受私法支配,其内容仍为实现行政上之目的,论其本质,仍然是在行权方式上有所创新的公权行政行为^[11]。

综上所述,无论是基于自然资源国家所有权或是公共环境利益保护职责的“民事行为论”,都旨在强调作为赔偿权利人的政府须改变以往运用单一性的、命令式的方式维护生态环境利益,应采用与赔偿义务人合作协商的方式,来寻求解决生态环境损害修复或赔偿的途径;认为这样一种协商机制的创新,可以有效弥补强制性行政手段和公益诉讼的短板,提升生态环境修复效率^[12]。而“行政行为论”则体现为一种行政机关借用平等协商的私法机制与责任方进行协商,但行政机关对私法手段的运用并不会使其行为丧失公权属性,而是通过协商特有的利益表达机制来促进各方主体对生态环境损害修复与赔偿达成共识^[13]。

(三) 观点评析与性质判辩

针对政府索赔基础与磋商行为性质,学者们依据不同进路得出了截然不同的结论。对此,笔者尝试从逻辑推演、制度目的等角度切入,分析哪种选择或定位更符合磋商制度法律实效的达成。

1. 索赔基础:环境利益理论。从法律实践角度来看,依据自然资源国家所有权理论,一定程度上可以为政府进行生态环境损害赔偿磋商或诉讼提供法理基础,但该理论的缺陷也相当明显。首先,并非所有自然资源类型都能设置国家所有权,譬如在空气、阳光等自然资源类型上设置国家所有权就并不可行。其次,自然资源损害难以涵盖生态环境及生态服务系统的损害。自然资源不等同于生态环境及生态服务功能,若采用自然资源国家所有权理论作为生态环境损害索赔权基础,其所

^① 参见吕忠梅:《生态环境损害赔偿诉讼中的问题与对策》,载2018年“创新环境资源司法理论 加强生态文明建设司法保障研讨会”主旨发言记录。

能磋商索赔的内容也是不完整的。有观点指出，是否可采用扩大解释的方法，将自然资源、生态环境以及生态服务功能都纳入法律保护的范畴^[14]。暂且不评判这种扩张解释的合理性，倘若对其进行如此解释，势必会影响到“自然资源国家所有权”理论本身的逻辑自洽性，其理论实质也将转变为对“生态环境（包括自然资源）所涵括的公共环境利益”进行赔偿和修复，若是如此，该理论又与环境权（环境利益）理论存在多少实质性差别？

除保护范畴的不完整问题外，若以自然资源国家所有权为磋商索赔的理论基础，还会与环境权（环境利益）理论导致不同的磋商索赔主体。（1）若依据自然资源国家所有权理论，国家是自然资源所有权人，在发生生态环境损害的情况下，国家是唯一的磋商索赔主体。相比之下，公共环境利益只是建立在国家或集体所有的自然资源和生态环境等财产权益之上的反射利益，环保组织、检察机关和社会公众则不具有生态环境损害磋商索赔资格，不能通过磋商或诉讼程序获得实质性的环境公益补偿，这将削弱其他主体对自然资源损害磋商索赔的参与度。（2）而若以环境（环境利益）为磋商索赔的理论基础，国家或政府则不是生态环境损害的唯一主体，环保组织、检察机关和社会公众作为公共环境利益的维护者、代表者和利益享有者均具有资格进行生态环境损害索赔，增强了该制度的参与性与包容度。

尽管相关环保负责人多次强调，无论是政府提起的生态环境损害赔偿诉讼，抑或社会组织提起的环境公益诉讼，都是生态环境损害赔偿制度的重要内容，二者并不冲突，政府则主要侧重于对国有自然资源的损害提起索赔^①。但这种解释依然难以“掩饰”自然资源国家所有权理论本身的模糊性以及由此产生的制度区隔问题。本文认为，采用自然资源国家所有权理论的根本目的在于引入民法规则，为政府提起赔偿诉求提供正当性基础，遗憾的是，该理论不但不能有效地解决“赔偿”问题，反而“滋生”出新问题。事实上，“国家即为维护公共利益而存在，其本身并无特殊的利益，公共利益即是其利益。严格意义上的国家利益应等同于公共利益”^[15]。当然，这样的判断并非旨在否认自然资源国家所有权制度本身，相反，自然资源国家所有权制度对于我国自然资源的配置和管理具有相当重要的作用。但若在生态环境损害赔偿救济方面，通过扩大解释自然资源国家所有权，强调其公益属性，从而将生态环境及生态服务功能与自然资源物质载体进行一并保护，如此解释，实质上就是在强调生态环境公共利益保护，强调通过“公共信托”机理来增强行政机构的公共环境利益保护职责。这样来看，自然资源国家所有权在利益诉求方面就与环境权（环境利益）理论有了一致性。而直接依据环境权（环境利益）理论来建构政府磋商索赔机制，则可从理论上避免自然资源国家所有权理论带来的诸多漏洞和冲突。因此，建议在未来的生态环境损害赔偿制度建构中，主要以环境权（环境利益）理论作为磋商索赔的理论基础。下文对生态环境损害赔偿磋商制度的研讨，也主要以环境权（环境利益）理论为制度前提。

2. 性质判定：民事行为。在以环境权（环境利益）理论为政府生态环境损害磋商索赔理论基础的前提下，对于磋商行为性质定性的关键，便在于解释清楚政府缘何需要运用“赔偿”这种民事责任方式来进行生态环境损害事务管理；政府运用民法责任规则进行生态环境损害事务管理是否会导致磋商行为性质的改变。

针对第一个问题，政府缘何需要运用“赔偿”这种民事责任方式来进行生态环境损害事务管理。根据传统的行政管理措施类型来看，政府享有行政命令、行政罚款、行政实施等管理权限，这样一些基于惩戒功能定位的管理措施，在传统行政执法领域一般能够起到威慑作用，迫使（潜在）违法者遵守法律。但是，这些手段措施却在生态环境损害领域遭遇“滑铁卢”。究其根源在于，在

① 新华社：《破解“企业污染、政府买单”困局——环保部有关负责人解读〈生态环境损害赔偿制度改革试点方案〉》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/03/content_5019632.htm，最后访问时间：2019年6月7日。

生态环境损害领域,及时填补损害的需求比行政惩戒的需求更为紧迫,但依靠传统行政罚款手段,很难对生态环境损害进行全面有效的填补。换言之,基于惩戒功能定位的行政执法手段,它并不以“全面填补”为根本价值追求,因而与以损害填补为基本要素的生态环境修复活动有所“背驰”。当然,针对污染破坏生态环境的行为,需要运用法律手段对其进行必要的威慑与惩治,但对于受损的生态环境本身而言,最为首要和根本的补救措施仍然是填补与修复。这也是环境罚款制度几经修改仍无法满足生态环境损害修复需求的根本原因。因此,行政机关修复治理工具的有限性,决定了其必须拓展规制手段或措施。针对该难题,各国普遍采取了“民事救济手段保留”的做法,即针对生态环境损害赔偿问题,运用民法中“恢复原状为原则、金钱赔偿为例外”的损害赔偿方法,对无法进行修复的生态环境损害进行金钱索赔。对此,冯·巴尔教授指出:“生态损害实质上涉及的是公法问题,只不过在这类公法中保留了一些私法概念,如因违反以环境保护为目的之法的赔偿责任。”^[16](P79)]Bradshaw 也指出:“自然资源损害赔偿(NDRS)是环境法中唯一的法定侵权救济,其意义在于准确衡量损失的程度并使之正确”“通过侵权责任的法定延伸来保护环境公共利益”^[17]。由此可见,生态环境损害修复与赔偿问题,并非一个单纯的公法或私法问题,而是一种需要同时运用行政规制、民事规则来进行管理和规范的复合性问题。

针对第二个问题,如上所述,以环境权(环境利益)理论为索赔基础的两种观点均强调改变行政主体单一、命令式的管制方式,借用民事规则来解决政府进行生态环境损害修复或赔偿问题,以有效弥补强制性行政手段的短板。不同的是,对于引入私法手段是否会导致行政机关的行为性质发生根本的改变,双方发生分歧。客观来讲,视角不同,则法律关系定性亦有所差异。实际上,该两种观点均有可取之处:“民事行为论”关照到“赔偿”这样一种以填补为核心的责任方式的私法性,以及其与行政惩戒性责任之间的重要区别,而建议将磋商行为定性为民事行为;“行政行为论”则注意到了行政机关在整个磋商索赔过程中,行政调查、评估以及执法权的广泛运用所形成的行政主导局面和行政化色彩,进而建议将之定位为行政行为。两种观点对磋商行为性质的探讨与揣摩,恰似印证了博登海默关于“正义”的描述,“正义有着一张普罗透斯似的脸,变幻无常、随时可呈不同的形态并具有极不相同的面貌。当我们仔细看这张脸并试图揭开隐藏其背后的秘密时,我们往往会深感迷惑。”

本文认为,针对该问题,宜采“制度目的—性质界定”的逻辑思路进行分析。生态环境损害赔偿磋商的制度目的在于通过诉讼外的纠纷解决机制,以平等、协商的方式确定修复方案和赔偿数额:一方面是追求效率,可以尽快达成生态环境损害赔偿协议,落实责任承担,避免公益诉讼的冗长复杂程序,节约诉讼费用;另一方面追求公平,于合理程序规则下双方协商可在最大程度上保障当事人意志的表达与意思自治,利于生态环境损害赔偿责任的认可与最终落实,同时仍以司法作为保障后盾和终局纠纷解决机制,不影响当事人提起诉讼的权利。在此制度目的下,磋商过程呈现出以下特征:

第一,从磋商内容角度来看,生态环境损害赔偿磋商的主要内容是生态环境损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等,主要指向生态环境损害民事法律事项。即赔偿权利人与赔偿义务人主要围绕着民事法律事实确认、民事责任履行方式选取以及损害赔偿金的确定等问题进行磋商,并非针对于行政行为标的或行政责任,故双方之间的磋商关系从本质上来讲是一种民事法律关系,而非行政法律关系。

第二,从磋商过程特征来看,尽管在生态环境损害赔偿磋商过程中,政府在事实调查、评估等多方面表现出行政职权的特征,但这仅表明磋商程序具有一定的公法特色,其民事性质并不因此改变。原因在于,既然赔偿权利人与赔偿义务人选择运用民事赔偿规则进行赔偿磋商,即表明双方之间并非行政行为中的管理—服从关系,而是采用平等、协商的方式共同参与修复方案的制定,故仍

为一种平等协作的民事法律关系。只有当磋商不成时，政府才可以运用行政程序对赔偿义务人进行行政处罚或行政强制（此时已无“磋商”可言），否则，在磋商过程中，政府必须秉承平等观念以尊重当事人意愿。

最后，从政府参与磋商身份来看，虽然政府具有公权力身份，但同时也是公共利益的代表。其在生态环境损害赔偿磋商中是以公共委托人身份参加，而非管理者、公权力，政府不再是以命令者姿态或管理者角色要求责任方进行修复治理，而是以其民事主体角色进行具体的损害赔偿磋商。故而磋商行为实质上是侵害人与被侵害人（代表）围绕损害赔偿责任承担而展开的契约行为，最终达成的赔偿协议亦为民事协议。

因此，本文认为，将生态环境损害赔偿磋商行为界定为民事行为更为妥当。

二、损害赔偿磋商的制度塑造

基于损害赔偿磋商为民事行为的法律前提，为促成政府与责任方赔偿协议的达成，政府就必须改变过去统治行政或管理行政的运作思维。立法也必须为双方提供充分的商谈空间，通过建构平等、包容的协商沟通机制，使彼此在平等、公开的协商氛围中求同存异，达成理性共识，避免沟通流于形式。

（一）磋商责任人的识别

生态环境损害发生原因时常复杂、隐秘，受损生态环境究竟是一个污染行为造成，还是多个污染行为复合造成，其判定过程时有难度。这就需要政府通过详细的资料搜索、文件审查、调查访谈等多种方式，尽早识别出责任人。识别出责任人后，政府需要向责任人发布通知函和磋商建议书。通知函包括前期调查所确定的生态环境损害事实及相关证据材料、责任人有关信息、责任人承担责任的依据和理由等^[18]。磋商建议书则主要包括拟开展磋商的内容和时间地点、拟申请的调解组织、参加磋商的要求及注意事项等。

需要注意的是，若生态环境损害涉及到多类责任人时，原则上，能够识别出来的责任人都应与到损害赔偿磋商程序中来。各类责任人按照其违法性质和危害后果承担责任；若多个责任人之间的责任不能分离，则应当承担连带责任。当然，若责任方能够证明自身具有免责或减责事由，则可进行抗辩。比如，责任人有证据证明自己在获得某场地时，不知道且没有理由知道该场地曾处置过有害物质，且已经进行了相应的调查、告知等法定注意义务；或者责任人是通过遗赠的方式获得该场地等，其可以为自己进行减免责任辩护。

若只有一部分人愿意参与到磋商活动中，那么，磋商活动仅在这部分责任人之间进行。其他不配合的责任方，政府依法采取行政命令、行政处罚等方式要求其在责任范围内进行必要的清理、修复措施。不能修复的生态环境损害赔偿责任，政府可以通过诉讼的方式予以索赔。情况紧急的，政府也可以代为修复治理，再向责任人进行追偿。

（二）合作评估程序的运用

合作评估是指政府和责任方共同参与评估自然资源损害过程的一个或多个阶段，进而形成评估报告^[19]。美国过去的自然资源损害磋商和解程序中，政府曾因为担心共同调查、评估程序会有损科学的真实性，而并不鼓励政府与责任方的合作评估。其程序通常是，在识别出责任方进行正式磋商谈判之前，政府一般会事先单独采取场地调查和风险评估，制定出备选修复方案后，再与各方责任人针对修复方案可行性研究、修复工程设计、修复行动等问题进行正式的磋商谈判。然而，这一状况近年来得到改变，政府越来越重视自然资源损害磋商过程中与责任方的合作评估，这种合作模

式也在自然资源损害相关的实施条例中得到认可^①。

合作评估有许多方面的优势,能够为自然资源损害赔偿提供诸多便利。其一,合作评估可以将各个层级的赔偿权利人或监管主体(简称“共同受托人”)聚集起来,避免重复评估。比如在跨地区自然资源损害赔偿案件中,为了有效避免共同受托人分别评估和重叠索赔问题,共同受托人可以而且应该通过合作和协调的方式来尽量减少重复评估。其二,合作评估可以加强公共受托人与责任方之间的交流、沟通,避免重复努力,促进磋商协议的最终达成。在某种程度上共同受托人与责任方处于一种“对立”状态,在没有共同协商程序下倾向于“单独行为”以获取保障自身权益的证据。而合作评估的引入,则可以一定程度缓解这种紧张状态。从实际情况来看,在评估程序中,相比于共同受托人,责任方往往能够更好地和科学技术专家进行交流,从而达成某种“共识”^[20]。其三,从美国法治实践来看,合作评估还能减轻受托人的修复资金压力。根据《综合环境反应、赔偿和责任法》(以下简称 CERCLA)第 111 条(b)(2)规定,基金不得用于支付自然资源赔偿请求金,除非总统认定赔偿请求人已经穷尽全部行政和司法救济程序以从责任人处获得赔偿金。换句话说,自然资源损害的早期调查、评估,在没有责任方参与情况下,往往需要政府先行承担费用,这对于政府而言无疑是巨大的负担。而合作评估则可以使政府在早期评估阶段就将责任方纳入,从而获得责任人的支持以减少资金压力^[21]。

从我国生态环境损害赔偿磋商实践来看,也亟需对合作评估作出规定。比如,在德司达公司和其他相关案例所开展的损害赔偿磋商过程中,赔偿义务人不认同环境案件查处部门和其他环境调查单位以及第三方出具的生态环境损害证明及其具体数额等证据或者鉴定结论^[22]。这一方面是由于在生态环境事件发生后,案件查处部门进行调查评估时,未充分收集或保全证据有关;另一方面则主要是在调查评估过程中,未能及时与责任方进行合作所致。因此,合作评估程序对我国生态环境损害赔偿制度的顺利实施亦有重要意义。但目前我国生态环境损害赔偿制度尚处于起步阶段,中央文件中尚没有相关合作评估程序的设计。从地方立法情况来看,贵州、江苏等地区立法要求赔偿权利人在启动生态环境损害赔偿磋商前,须先完成生态环境损害调查和鉴定评估,再告知赔偿义务人启动磋商^②。而《浙江省生态环境损害赔偿磋商管理办法(试行)》则体现出“合作评估”的理念,即规定赔偿义务人同意磋商的,磋商的一方或双方应委托鉴定评估机构开展调查和鉴定评估工作,形成调查报告和鉴定评估报告,启动磋商程序。

本文认为,合作评估属于损害赔偿磋商程序中的一部分,赔偿权利人在向责任人发出通知函的同时,也可以同时向其发出合作评估邀请。但磋商程序属于自愿程序,责任方可以拒绝。如果在合作评估过程中,发现各方的合作被证明是没有成效的,也可以选择终止合作评估程序。需要注意的是,合作评估也许针对某类自然资源评估具有良好作用,但也可能在其他类型损害评估上作用有限或使得评估技术、方法单一化,因此,在鼓励合作评估的同时,也要对合作评估保持警惕,在充分的可行性基础上选择适用。

(三) 磋商谈判规则的具体设计

通过生态环境损害调查、评估程序,赔偿权利人收集、掌握到足够的证据以识别各方主体责任时,赔偿权利人与责任人将进入正式的磋商谈判。

① 参见 15 C. F. R. § 990.14(c) (Under OPA, “Trustees must invite the responsible parties to participate in the natural resource damage assessment”); 40 C. F. R. § 300.615 (2015); 43 C. F. R. § 11.32(a)(2)(iii)(A) (authorizing cooperative assessments in the CERCLA context)。

② 参见《贵州省生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》(2017)第 11 条、《江苏省生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》(2018)第 5 条。

1. 美国磋商谈判规则的经验总结。据统计,在美国的自然资源损害赔偿中,超过 95% 的自然资源损害赔偿都是通过磋商和解程序 (Setting) 进行的,法院对此很少进行直接的裁决^[17]。美国在磋商和解程序中积累了较多经验,可为我国生态环境损害赔偿磋商提供有益经验。

CERCLA 对于政府和责任方的磋商程序有着相当详细的规定。磋商谈判正式开始后,污染场地进入约 60 天的反应活动暂定阶段。在此期间,政府努力与各类责任方达成协议,尽量是责任方自主或主导清理、修复工作。如果在 60 天以内,责任方作出“善意的提议”,答应主导清理、修复活动,则可以延长活动暂停时间,以留出充分的时间来达成最终的和解协议,就修复调查/修复方案可行性研究 (RI/FS) 以及修复工程设计/修复行动 (RD/RA) 进行磋商。其中,RI/FS 一般在 60~90 天的时间内完成, RD/RA 一般在 60~120 天的时间内完成^①。磋商谈判的最终目的即是达成共识,使各方责任人在其责任范围内执行 RI/FS 或 RD/RA 活动,并支付政府所支出的清理、修复费用和监督成本。若磋商谈判成功,政府将与责任方签署和解协议。若达成和解协议之后,责任方未能遵守或拒绝遵守协议的任何条款或条件的,根据 122 条 (k) 款规定,将按照 109 条的规定予以民事罚款。

为了促成政府与责任方之间达成和解协议, CERCLA 规定了一些和解工具。比如 (1) 混合基金资助, CERCLA 第 122 条 (b) 款规定, 和解协议可以约定从基金中提供资金补助协议当事人。(2) 不起诉约定, 第 122 条 (c) 款规定, 在符合公共利益和《国家应急计划》前提下, 双方可以达成不起诉协议, 不起诉约定可以规定达成和解的责任人对联邦将来责任可以限于原和解协议设立的出资比例。(3) 最低和解协议, 第 122 条 (g) 款规定, 当责任人对有害物质释放贡献相对很少时, 赔偿权利人与责任人之间也可以在符合公共利益的前提下, 依据 106 条和 107 条的规定达成最低正式和解协议。

但当无法达成和解时, 政府则可采取以下措施: (1) 可以使用信托基金执行清理、修复活动, 之后再向责任人追偿生态环境损害费用。(2) 也可以使用行政职权责令责任人进行清理、修复活动或处以罚款, 无法通过行为修复的生态环境损害, 政府可以向法院提起赔偿诉讼。(3) 当然, 政府也可以选择不运用行政职权对责任进行罚款, 而是选择直接向法院提起诉讼的方式要求对违法行为进行罚款。但在行政罚款方面, 美国法律区分了行政机关以行政权力作出的行政罚款 (Administrative Penalties) 和提起诉讼所进行的罚款 (Civil Penalties), 且后者的罚款标准和严厉性明显高于前者。其目的在于, 督促违法行为人立即履行相应的法律义务, 提高行政主体环境管理实效, 以最快的速度 and 效率消除环境风险^{[23](P129)}。

在治理成本方面, CERCLA 区分了“有限责任”、“完全责任”以及“惩罚性责任”。CERCLA 第 107 条 (c) 规定, “有限责任”是指责任人在限定额度内承担责任, 主要适用于没有过错的责任人, 包括所有人和使用人。“全部责任”则是要求对损害承担完全的法律义务, 主要适用于存在主观故意或过失的责任人, 包括故意或过失导致损害, 或者虽没有故意或过失, 但未能根据要求或拒绝提供合作和协助的人。如果责任人无正当理由未能履行行政主体发出的清理或修复治理命令, 则还应承担由“超级基金”支付的成本三倍以下的惩罚性责任。如此规定, 一方面旨在为那些没有过错的责任人减轻负担, 避免严格责任的泛化; 另一方面, 则是针对那些故意违法或者不予以配合的责任人予以惩罚, 促使责任人主动与政府展开合作。

2. 我国磋商谈判规则的合理建构。自《改革方案》施行以来, 贵州、江苏等地区积极探索生态环境损害赔偿磋商制度。如在“息烽县小寨坝镇大鹰田非法倾倒废渣案”“杭州闻堰钢管有限公

① 42 U. S. C. § 9622。

司、顾东方等污染环境案”“重庆程勋商贸有限公司等污染环境案”等案件^①中,当地政府部门积极指定环境保护部门与损害责任方开展生态损害赔偿磋商,促进生态环境损害赔偿协议的达成。从实践效果来看,赔偿磋商制度在节约时间/经济成本、提升修复效率等方面取得了显著的积极效应,但同时也暴露出《改革方案》在法律指引方面的不足。譬如,在磋商程序的时间与次数限制,磋商不启动或终止的法律条件,磋商发起和磋商过程的法律监督,赔偿权利人的权利处分等方面,《改革方案》尚缺乏明确的法律适用规则。鉴于此,本文认为,《改革方案》及相关立法应在总结生态环境损害赔偿磋商地方实践的基础上,对以下问题作出回应:

(1) 磋商程序时间限制。赔偿权利人向责任人发出通知函或磋商建议书后,责任方应在立法规定的时间内提交书面答复意见。同时,建议依据生态环境损害案件的危害或紧迫性程度,划分不同的磋商时限或次数,并规定需要延长时限或次数的法定条件。

(2) 磋商不启动或终止情形。立法应明确不启动或及时终止磋商程序的法定情形,包括但不限于以下情形:赔偿义务人不提交答复意见、明确表示不同意赔偿意见或拒绝磋商、不按照规定参与磋商会议,多次磋商仍无法达成一致意见等。

(3) 积极磋商减免规则。对于积极参与赔偿磋商的赔偿义务人,应以法律形式明确,其义务履行情况可作为行政机关或法院的量罚参考,依法从轻或减轻其责任。同时,可设置一定额度的减免标准,促进赔偿协议的达成。如《晋江市生态环境损害赔偿磋商管理规定(试行)》规定,对于损害无法修复的情形,具体经办机构可按照损害赔偿金额最多减免10%的标准与赔偿义务人签订赔偿协议,以促进赔偿义务人及时履行协议。

(4) 磋商程序的法律监督。一方面,立法应加强检察机关在赔偿磋商中的法律监督,对于赔偿权利人怠于启动磋商程序,或在磋商程序中存在滥用职权、弄虚作假以及其他损害公共利益的违法行为,检察机关应及时发出检察建议或提起诉讼。另一方面,立法也应从赔偿磋商的具体环节和步骤出发,对法律专家、环保组织及与生态环境损害有利害关系的单位或个人参与赔偿磋商的范围与途径、程序与效力等规则予以细化,以形成有效的社会监督。

(5) 拒不履行协议的法律惩戒。对于赔偿义务人不履行赔偿协议的法律后果,除可对其处以行政处罚、司法强制外,还可对违法企业或个人进行信用评价或纳入“黑色名录”,限制其相关业务的开展,以增强法律惩戒力度。如山东省《生态环境损害赔偿磋商工作办法》规定,签订赔偿协议后,赔偿义务人拒不履行的,工作部门应当将其作为企业环境失信情形,提交“山东省企业环境信用评价系统”平台,实行联合惩戒。

(6) 赔偿权利人处分限制。赔偿权利人处分权限问题是磋商制度的核心争点之一。目前贵州、山东部分地区立法规定,在赔偿磋商过程中,赔偿权利人不能对生态环境损害调查评估费用、清理修复费用等进行处分和让渡。对此,有学者指出,生态环境损害赔偿案件的复杂性、跨域性、不确定性等特性使得调查取证非常困难,绝对公平很难实现。因此,在一定程度上,可适当引入“控辩交易”,通过降格对损害责任人的赔偿请求,换取损害责任人对生态环境损害行为、事实的承认,以寻求公平与效率的最佳平衡点^[9]。笔者认为,这种“控辩交易”建议具有一定的合理性,但在实践中,扩大赔偿权利人的处分权的难点在于,如何把控处分权的合理限度,以防止损害公共利益。

本文认为,为了促成赔偿协议的达成,应赋予赔偿权利人一定范围的处分权,但对于赔偿权利人处分权的赋予必须谨慎,必须以法律的明确授权为限,使其在法律规定的范围内进行权利的让渡。一方面,我们可以借鉴美国在此方面的有益经验,比如混合基金资助、不起诉约定、最低和解

① (2017)黔法0181民特6号;(2017)浙06刑终312号;(2019)渝01刑终78号。

协议等。另一方面，对我国现有的条文规则作一些调整或改善，以起到责任减免的作用或功效。比如，在采用虚拟成本治理方法计算损害赔偿金时，规定对于积极参与配合磋商程序的责任方，在量化生态环境损害时，可以允诺以较低倍数进行损害赔偿金的计算；或明确损害赔偿金额一定数额以内的减免标准；抑或在后续的行政或刑事处罚中予以减轻责任，等等^①。

三、赔偿协议的确认与执行规则

生态环境损害赔偿磋商制度的根本目的，即在于通过赋予赔偿协议的执行效力，提高修复与赔偿的实施效率，促进磋商成果的有效转化。因此，有必要进一步细化我国赔偿协议的司法确认与执行监督规则，以实现生态环境损害修复与赔偿的公正与效率。

（一）赔偿协议的司法确认

在司法确认方面，《改革方案》《若干规定》规定，对经磋商达成的赔偿协议，可以依照民事诉讼法向人民法院申请司法确认。那么，司法机构对赔偿协议审查边界为何？法律确认又将产生何种法律效果？

1. 司法审查的合理边界。美国 CERCLA 规定，若和解协议仅涉及清除行动或 RI/FS 等紧急救济措施，或者场地反应费用在 50 万美元以下，则和解协议无需获得法院批准，以保证相关行动的快速执行，但该协议仍可由司法强制执行；若和解协议涉及修复行动或超过 50 万美元的情形，则和解协议需要经过法院的审查和批准^②。我国《改革方案》《若干规定》并没有对和解协议进行区分，而是统一规定，赔偿协议须进行司法确认后，才可获得司法强制力。关于司法审查的范围，CERCLA 第 122 条（和解）并没有直接进行规定，而该法第 113 条（h 款）则对法院的司法审查范围作出了一般性规定，即在反应费用或损害赔偿金追偿方面，法院有着广泛的审查权；但在清除行动或修复行动的选择方面，法院仅作一般的合法性审查，以尊重政府的专业性和首次判断权。从法的价值来判断，CERCLA 明显地体现出法律的效率价值和价值安全，尽量避免不当司法审查影响到紧急环境治理^{[23](P430)}。比较而言，我国《推进生态文明建设与绿色发展的意见》（2016）也体现出“尊重行政机关的首次判断权和自由裁量权”的立法意旨。《若干规定》第 20 条所规定的“人民法院经审查认为协议的内容不违反法律法规强制性规定且不损害国家利益、社会公共利益的，裁定确认协议有效”，亦是合法性审查思路，以尊重行政机关的执法主体地位，防止审判权“越界”进入行政执法领域。对此，笔者予以认同，法院在审查赔偿协议时，针对协议中涉及的清理、修复费用或损害赔偿金数额，应在科学鉴定评估基础上，结合损害事实和违法行为的实际情节予以综合审查；而对于协议中所选择的清理措施、修复措施等，只有在明显违法的情形下才能对其实施审查，以衡平司法权与行政权，确保生态环境修复治理措施的及时施行。

2. 司法确认的法律效果。本文认为，由于经磋商所达成的赔偿协议实质上是民事合同，那么，在赔偿权利人与责任方签署协议时，协议就已生效。换言之，赔偿协议的效力自应依《民法总则》和《合同法》的规定进行判定，司法确认程序则主要是一个强制力赋予的过程。具体而言，其一，赔偿协议若损害他人利益或公共利益，则该协议无效。例如在磋商过程中，政府对列入生态环境损害赔偿范围的清除修复、鉴定评估以及第三方监理等合理费用进行违法处分和让渡，构成公共利益损害的，则该协议自始无效。其二，赔偿协议的生效无须进行司法登记确认。赔偿协议书为民事合

^① 参见《湖南省生态环境损害赔偿磋商管理办法（试行）》（2017）、《贵州省生态环境损害赔偿磋商办法（试行）》（2017）、《晋江市生态环境损害赔偿磋商管理规定（试行）》（2018）、《江苏省生态环境损害赔偿信息公开办法（试行）》（2018）等。

^② 42 U. S. C. § 9622。

同,若满足《民法总则》和《合同法》中的生效要件,则发生民法上的效力,具有合同拘束力,赔偿义务人自应依照协议进行履行。关于司法确认程序,笔者认为,其并非赔偿协议的生效要件,地方规章尚不得违背民事基本法律改变合同生效规则。但司法登记确认具有公法上的效力,经人民法院司法登记确认后,赔偿协议具有强制执行力。

因此,若磋商过程中存在《民法总则》第153条、154条和《合同法》第52条等关于合同无效规定的情形,则赔偿协议无效,对当事人不发生拘束力。若存在《民法总则》147—151条和《合同法》第54条等规定合同可撤销的情形,则赔偿协议在民法上为可撤销的法律行为,当事人可依法撤销。若因当事人的过错导致赔偿协议无效或被撤销,造成另一方损失的,则应依照《合同法》第42条承担缔约过失责任。赔偿协议无效或被撤销,则意味着该磋商程序的失败,可依照试点地区规范文件进行下一次磋商,或向法院提起诉讼。若赔偿协议经磋商后有效成立,则产生合同拘束力,当事人应依照协议内容履行;不履行或未完全履行的,则应依照《合同法》承担违约责任,也可处以行政处罚,赔偿权利人亦可向法院提起生态环境损害赔偿诉讼。若当事双方经磋商达成赔偿协议,并选择向人民法院申请司法确认的,则该协议具有强制执行力,在赔偿义务人未按约定履行时可以向法院申请强制执行。

(二) 赔偿协议的执行监督

在赔偿协议执行和监督方面,首先需要确定的是赔偿协议所规定的清理、修复行动由谁来主导。在美国,如果环保部门确认责任人有能力主导反应行动,则由责任方主理,环保部门负责监督责任人的反应行动,密切监控自然资源损害的清理、修复工作,包括对责任方或第三方的现场检查、采用分析、运输贮存、隔离焚化等一系列行为。根据CERCLA第104条规定,作为和解协议的一部分,责任人要支付环保局的RI/FS监督费用。CERCLA第121条还规定了一项5年审查要求,即在启动修复行动以后不少于每5年一次对该修复行动进行审查,以保障人类健康和环境受到所实施的修复行动的保护。之后,美国环保部门于2001年发布了《综合5年回顾指南》,对5年回顾政策的法律责任、执行方式、执行内容和报告形式进行系统的规定。5年回顾指南的实施过程由社区参与和通知、文件和资料回顾、数据回顾和分析、现场踏勘、面谈、保护性确定六项步骤,5年回顾的结论是基于详细的现场勘察结果和充足的监测数据分析得出。

我国《改革方案》已明确规定,要加强生态环境损害修复与赔偿的执行和监督。赔偿权利人对磋商或诉讼后的生态环境修复效果进行评估,保障生态环境修复的真实、有效。从地方立法情况来看,部门地区立法亦对此进行了细化,比如,《晋江市生态环境损害赔偿磋商管理规定(试行)》第18条规定,由赔偿义务人自行修复或委托第三方修复的,其应当按修复工程预算的100%交纳履约保证金,修复工程结束,专业评估认定合格的,保证金予以全额退还。《湖南省生态环境损害赔偿磋商管理办法(试行)》第22条规定,生态环境修复未达到修复方案要求的,主管部门应责令其完善,所需费用由责任方承担。《江苏省生态环境损害修复管理办法(试行)》第8条也规定,生态环境修复项目竣工后,项目承担单位须编制修复治理全过程报告以及施工全过程台账,等等。这些立法规则所体现出的创新性和可操作性,对于赔偿协议的执行和监督均具有重要的建构和实践意义。但整体而言,目前我国相关赔偿协议执行监督规则仍呈现出单次性、短期化的特征,缺乏对生态环境损害修复的长效监测、评估机制的建设。生态环境损害修复是一项长期的过程,一次性的修复效果评估并不能准确评测修复行为的有效性,其修复效果是否达标,需要进行长期、持续的监测和评估。因此,建议借鉴美国“5年回顾政策”,基于各类修复技术的特点和原理,依据损害修复后的实践情况和再利用方式灵活调整回顾周期和回顾次数,建立适宜我国实际情况的长期风险管理控制和监督制度,以确保生态环境修复后的持续保护性^[24]。

四、结 语

生态环境损害赔偿磋商制度是我国生态环境修复活动中的关键制度，其以协商、合作为磋商理念，在加快清理修复行动速度、节省时间/诉讼成本、促进当事双方理解和协作等方面具有相当的制度优势。但目前《改革方案》《若干规定》在政府索赔依据、磋商性质及相应磋商规则设计等方面的法律指引仍较为欠缺。本文从逻辑演绎、制度目的等角度对我国生态环境损害赔偿磋商的索赔基础和磋商性质等作出了界定，并结合我国相关磋商制度实践及美国 CERCLA 中的和解制度，对生态环境损害赔偿磋商制度的完善提出了建议。生态环境损害赔偿磋商制度的具体建构并非固定、封闭的，而是具有一定的实践性和开放性，未来应在法律实践的基础上，针对磋商启动机制、磋商谈判原则、磋商工作程序、检察机关法律监督、磋商与诉讼程序衔接、司法强制执行等问题作进一步研究。这一方面，需要根据社会经济发展、法律实践变革等因素而逐步加以探索；另一方面，也需要与调查监测、鉴定评估、公益诉讼以及环境损害保险等社会化机制配套实施，各项制度协同并进，才能确保生态环境损害赔偿磋商制度法律实效的达成。

参考文献

- [1] 刘练军. 自然资源国家所有的制度性保障功能[J]. 中国法学, 2016(6).
- [2] 郭海蓝, 陈德敏. 省级政府提起生态环境损害赔偿诉讼的制度困境与规范路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2018(3).
- [3] 吴家如. 职权义务论[J]. 现代法学, 1991(3).
- [4] 陈真亮. 环境保护的国家义务研究[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [5] 刘倩. 生态环境损害赔偿: 概念界定、理论基础与制度框架[J]. 中国环境管理, 2017(1).
- [6] 王金南, 等. 加快建立生态环境损害赔偿制度体系[J]. 环境保护, 2016(2).
- [7] 黄萍. 生态环境损害索赔主体适格性及其实现——以自然资源国家所有权为理论基础[J]. 社会科学辑刊, 2018(3).
- [8] 刘巧儿. 生态环境损害赔偿磋商的理论基础与法律地位[J]. 鄱阳湖学刊, 2018(1).
- [9] 程雨燕. 生态环境损害赔偿磋商制度构想[J]. 北方法学, 2017(5).
- [10] 郭海蓝, 陈德敏. 生态环境损害赔偿磋商的法律性质思辨及展开[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018(4).
- [11] 张梓太, 李晨光. 生态环境损害政府索赔的路径选择[J]. 社会科学辑刊, 2018(3).
- [12] 高吉喜, 韩永伟. 关于《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的思考与建议[J]. 环境保护, 2016(2).
- [13] 黄锡生, 韩英夫. 生态损害赔偿磋商制度的解释论分析[J]. 政法论丛, 2017(1).
- [14] 何军, 等. 论生态环境损害政府索赔机制的构建[J]. 环境保护, 2018(5).
- [15] 王太高. 公共利益范畴研究[J]. 南京社会科学, 2005(7).
- [16] [德]冯·巴尔. 欧洲比较侵权行为法(下卷)[M]. 张新宝, 等, 译. 北京: 中国法制出版社, 2010.
- [17] Bradshaw, K. Settling for natural resource damages[J]. *Harv. Envtl. Law Rev.*, 2016(2).
- [18] 竺效. 生态损害公益索赔主体机制的构建[J]. 法学, 2016(3).
- [19] Ackerman, F., L. Heinzerling. Pricing the priceless: Cost-benefit analysis of environmental protection[J]. *U. Pa. Law Rev.*, 2002(5).
- [20] Cruden, J. C., M. R. Oakes. The past, present, and future of natural resource damages claims[J]. *Geo. Envtl. Law Rev.*, 2016(2).
- [21] Tolan, P. E. Jr. Natural resource damages under CERCLA: Failures, lessons learned, and alternatives[J]. *N. M. Law Rev.*, 2008(2).

- [22]汪劲. 论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立——以德司达公司案和生态环境损害赔偿相关判例为鉴[J]. 环境保护, 2018(5).
- [23]张辉. 美国环境法研究[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2015.
- [24]牛静, 等. 美国超级基金 5 年回顾政策对我国污染场地风险管理的启示[J]. 中国环境管理, 2015(2).

On the Property Identification and System Construction of Consultation on Compensation for Ecological Environment Damage

LI Xing-yu

Abstract: The consultation system of ecological environment damage compensation is based on the concept of equality and consultation, through the communication and dialogue between the government entity and the responsible party to achieve quantitative assessment of damage facts and restoration objectives and restoration plans. However, at present, the consultation system of ecological environment damage in our country has no clear legal rules in the aspects of government claim theory, nature of compensation negotiation, rules of procedure of compensation negotiation, etc. Therefore, it is suggested that the theory of environmental rights (environmental interests) should be taken as the theoretical basis of government claims in order to avoid many loopholes and contradictions brought about by the theory of national ownership of natural resources; Under the logical thinking of “institutional purpose——nature definition”, it is more appropriate to define the negotiation act of compensation for damages as a civil act. At the same time, attention should be paid to the refinement of the rules of cooperative evaluation, the rules of disposition of rights, and the rules of judicial confirmation and enforcement of the compensation agreement, so as to ensure the effective transformation of the results of the consultation on compensation for ecological environment damage.

Key words: claim basis; consultation nature; civil conduct; cooperative assessment; judicial confirmation

(责任编辑 周振新)